

論 説

持続可能な土地市場政策・法への模索（上） ——ドイツにおける農業構造の変動と 農林地取引法の動揺——

棚 澤 能 生

I. 問題状況

1. 農業大コンツェルンの誕生
2. 破産
3. シェアディール：法の無力
4. 法の復権？

II. 近年における農地取引の傾向と農業構造の変動

1. 農地の売買価格と賃貸価格の変動
2. 経営・所有権構造
3. 農地市場とその影響要因
4. 国有財産の私有化
5. 非農業者による地域を越えた投資活動
6. 問題

III. 土地政策

1. 土地政策課題の変化
2. 今後の土地政策上の目標
3. 分析

I. 問題状況

「Land grabbing 土地強奪はアフリカだけでなく、我が国ドイツでも起

きている。」ザクセン・アンハルト州農業・環境大臣が、フランクフルター・アルゲマイネ紙にこう語ったのは、マスコミを賑わせたある事件を直接のきっかけとするものだった。ドイツにおける現在の農地取引の問題状況を雄弁に物語るこの事件の紹介から、本稿を書き始めることとしよう。

1. 農業大コンツェルンの誕生

ジークリフト・ホーフライターはバイエルン地方の農場に生まれた。農場は長兄が継いだので、彼はアメリカへ渡って大農業経営を見聞する。彼の地に移住して大規模農業を展開したい思いが高まるが家族の都合で叶わず、これをドイツで実現することを夢見て1980年代後半から農業経営を開始した。転機となったのが東西ドイツの統一である。旧東ドイツの農業生産協働組合 LPG が解体され、彼は400ha の農地をわずかな金額で購入することができた。その後も経営が困難になった農地をその都度買い集める。当時 LPG の多くは、大規模経営体として党幹部やマネージャーに帰属していた。「赤いユンカー」達は高齢になると LPG を老齢年金とみなして、売却できることを喜んだ。ホーフライターは EU の補助金も利用して幸運にもこれを購入し続けることができたのである。ハンブルグ市域より大きい45,000ha の農地面積を経営し（このうち3分の1はリトアニアとルーマニア、残りの大部分が旧東ドイツ地域）、バイオエネルギー生産会社を含む30数社の農業生産子会社を傘下に擁し、800人を超える従業員を雇用するヨーロッパを代表する大農業コンツェルン KTG Agrar グループへと成長する。2007年にはフランクフルト証券取引所にドイツ最初の農業生産企業として上場する。

(1) Geplante Gesetzesvorhaben „Länder wollen Agrarinvestoren ausbremsen“ Frankfurter Allgemeine Zeitung (Faz) 05.02.2016

(2) この事件は、多くのメディアを通じて報道された。これを最初に報じたのはベルリンのターゲットスツァイトゥング Tageszeitung (taz) の記事 „Größter Agrarkonzern ist insolvent“ 05.07.2016だった。以下の紹介は、taz はじめ、Süddeutsche Zeitung, Die Zeit, Frankfurter Allgemeine 各紙の記事による。

エコ農産物は安くなければならないという考えから、農地の約半分をエコロジー経営とし、農場から皿まで一貫したチェーンでコストを削減する統合システムを作るというホーフライターのコンセプトは、多くの投資家から評価され、もともと彼が農業出自であるということも信用の基礎となった。こうした評価と信用を元に12,000人の投資家から融資を受けて農地を買いあさり、急速度に成長を遂げたのである。地域の中小農業経営は、農地拡大をしようと思っても、KTGの競争相手になれるはずもなく、指をくわえて事態をみるしかなかった。2015年の売上高は、2億5,000万ユーロに達した。

2. 破産

ところが外からは誰も気づかない事態が内部で進行していた。拡大だけを考えて周囲の忠告に全く耳を貸さないワンマン経営は、長続きしなかった。2016年の夏、翌年に返済期限が来る借金の利子の支払が滞ることをホーフライターの公表し、破産手続きの申請を余儀なくされた。年々の産出高を遙かに上回る資金が投入され続けてきたのである。4億ユーロの負債と、3億4,000万ユーロを投資した1,200人の債権者を抱えての倒産は、大きな社会問題となった。しかし、問題は一大企業の倒産騒ぎでは終わらなかった。ドイツの農地制度の欠陥を浮かび上がらせる事態が生じたからである。

KTGは、破産の前に既に土地の一部を売却していた。これを購入したのがミュンヘンに拠点を置く、農業とは縁もゆかりもない世界最大の再保険コンツェルン Münchner Rück AG（以下 Munich Re と略記）だった。Munich Re は、2007年以来農地を通常の価格の二倍以上で購入してきた。普通の農民は、経営を持続させるに必要な規模まで農地を取得ないし賃貸しなければならないが、この価格で農地獲得競争はできない。場合によっては経営を諦めざるを得ない状況に追い込まれる。またこのコストは消費者価格にも転嫁される。コンツェルンがあげる利益は貧しい農村には残ら

ず、豊かな都市へと吸収されていく。こうして財の不平等な分配が生じる。

3. シェアディール：法の無力

こうした事態を回避するためにこそ農林地取引法による取引規制がドイツには存在する。農地売買に際しては同法による規制を通じて、地域に居住する農業者に優先的に農地が提供される仕組みが作られている。Munich Re は、2014年に既にリトアニアにある KTG の農地約4,400ha を購入していた。しかしドイツには農林地取引法による規制がある。農業と全く関係のない、ミュンヘンに拠点を置く再保険コンツェルンにとって、ドイツ・ブランデンブルグの土地を直接購入することは、この規制法があるために難しかった。

そこで以下の方法がとられた。まず KTG は、ブランデンブルグで農業生産を展開する子会社 ATU Landbau GmbH に、2,300ha の農地を譲渡した。この譲渡契約については、ブランデンブルグの官庁は、ATU を地域の農業者とみなし許可を与えたのである。その3週間も経たないうちに、Munich Re は、ATU から農地を直接購入して土地取得税を納入する代わりに、ATU の出資持分の94.5%を購入した。何故土地ではなく持分の購入か、農林地取引法は、持分の取引をその規制対象としてはいないからである。何故94.5%か、土地を所有する企業の持分だけを購入する（シェアディール）場合、購入持分が95%未満であれば、土地取得税を払わなくて済むからである。こうして Munich Re は、2300ha の農地を、土地取得税（推計180万ユーロ強）の納税を回避しながら（Munich Re は納税の有無については黙したままである）取得できたのである。

6 ha そこそこの農地をようやく購入してブランデンブルグで農業を始めたばかりの青年マリオ・ライスラントは、この事件をいつ早く報じたベルリンの新聞ターゲットスツァイトゥング taz の記事を読んで愕然とした。彼にとっては急騰する農地を購入するための資金繰りを助けてくれる銀行は

なかった。知人から借金をして30年を超える年賦で償還していく。期限が来ても金を返せなければ、その代わりに土地で支払いをすることを約束した。通常自分の土地は、農民にとって老齢保障を意味するのだが、ライスラントはそれなしでやっていくことを覚悟しなければならない。しかも購入に際しては土地取得税10,000ユーロも支払わなければならなかった。これに対して Munich Re は、2,000ha を超える農地を取得し、しかも土地取得税を納入したか否か明らかにしようとはしない。

こうした対照的状况にあって、第二、第三のライスラントは出現可能だろうか？ 現に旧東ドイツ地域（以下東部と略記）においては、ますます旧西ドイツ地域（以下西部と略記）に本拠地を置く農外コンツェルンが、規模の経済がもたらす効率性を求めて東部で農地を大規模に取得するケースが増大している。この傾向が強まれば強まるほど、農地所有は集中し、農民的家族経営の展開の余地はなくなる。

4. 法の復権？

この事件が複数のメディアで報道されるや、多方面から多くの批判が当事者や、行政に対して向けられた。ブランデンブルグ州の官庁は、2015年に KTG とその子会社 ATU の売買契約に与えた許可の一部（463ha 分）を取り消した。ATU は、農業経営目的で農地を取得したはずなのに、それを農業利用を目的としない Munich Re へ直ちに移転した。したがってこれに与えられた許可は違法である、という理由である。何故463ha かというと、この土地につき、地域に定住する農業者で農地の取得を必要とし、その取得を望む者がいたからである。しかし当時の契約当事者 KTG と ATU がこの決定に対して異議を申し立てたため、農業者はまだ農地を使うことができないままである。KTG が ATU を経由して Munich Re に譲渡した土地の一部は、ザクセン・アンハルト州に所在していた。そこで同州も、当時与えた許可を遡って取り消すことができるか、検討を始めた。冒頭の同州農業・環境大臣の発言は、以上のような事態を背景とする

ものだったのである。

ここに改めてあるべき農業構造をめぐる政治的議論が活性化してきている。KTG の失敗により、大規模経営が目指すべき良き経営像ではないことが証明されたとし、規模の経済の効率性を追求する政策方向に対して、地域に定住する農業者による農業経営を可能とする法改正の必要を主張する立場が対峙する。

いくつかの州で独自の農地取引規制法の制定を検討する動きが生じた。2006年の連邦制改革による立法権限の変更を受けてのことである。同時に連邦と各州の協働で、近年の農業構造の変動を分析し、土地市場政策のオプションを策定する作業グループが形成されて、その報告書も出されている。さらに連邦レベルでは、2017年まで連邦農業大臣を務めたクリスチャン・シュミットが、自立農業経営が親会社の支店経営へと転換されたり、地域を越えた投資家へ吸収されたりすることを防ぐ、法的枠組みの検討を各州に呼びかける意向を表明したのも、こうした動向の一環とみることができよう。⁽³⁾

同時に KTG 事件で明白となったのは、農林地取引法に重大な欠缺があることだった。同法は土地の取引のみを規制対象としており、会社の持分取引を規制していない。そのため同法の実効性が著しく低下する恐れが認識され、改正の必要が強く意識されるようになった。本稿は、ドイツにおける近年の農地取引の新たな動向を踏まえて、農林地取引法をめぐる議論、課題状況を整理し、現在における問題の所在を明らかにしようとするものである。

Ⅱ．近年における農地取引の傾向と農業構造の変動

以上にみた一つの事件は、一回限りの個別的事象というよりは、むしろ一定の傾向性を持って展開する事象の中での出来事であるということが重

(3) taz 15.1.2017

要である。その傾向的な動向がいかなるものであるかをより正確に把握しておくことから始めたい。

ドイツにおいて比較的長期にわたって安定していた農地取引が、近年大きな変動を見せている。主として農外資本の投入と、農業経営の「工業化」が農地取引に影響を与え、農業構造を変動させる恐れがあるとみられている。⁽⁴⁾「工業化」のパラメーターは、個人経営によって特徴付けられる家族経営から、資本参加によって特徴付けられる会社法上の法人への経営形態の転換と、農地価格の上昇である。このことに関して各種の報告や分析が公表されているが、ここでは、基本的に「農業上の土地市場政策：連邦とラントの作業グループ『土地市場政策』報告書」⁽⁵⁾ならびに連邦食料農業省附置研究所、チャーネン研究所の調査研究に依拠しつつ、まずは近年のドイツの農地市場、農業構造の変動等について把握しておくことにしよう。

上記の作業グループが設置された経緯自体が、状況の変化への関心の高まりを物語っているということができよう。この報告書の冒頭に記されている設置の経緯説明によれば、農地の売買価格や賃貸借価格の急激な高騰、非農業者である投資家の活動、農業における持ち株構造の形成、非農用地への転用需要の増大といったことが、一般にますます注目されるところとなり、政策決定者にも課題として意識されるようになって、土地市場政策上の目標設定および必要な措置の実施に関する議論が連邦とラントで始まった。しかし目下連邦レベルでもラントのレベルでも土地市場政策、農業構造政策上の目標は設定されていない。加えて現行の土地市場法上の権限が2006年の連邦制度改革以来ラントの排他的管轄事項となっている⁽⁶⁾

(4) Jose Martinez, Die Steuerung der Agrarstruktur durch das Grundstücksverkehrsrecht, Agrar- und Umweltrecht, 2013, S. 165

(5) „Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik: Allgemeine Situation und Handlungsoptionen, Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik“ gemäß Beschluss der Amtsschefinnen und Amtsschefs der Agrarressorts der Länder vom 16. Januar 2014“ März 2015（以下 Bodenmarktpolitik と略記）

のに対して、土地市場へ影響を与える措置を講ずる権限は、連邦とラントに分属している。こうしたことから、内容的にも法的にも複雑なこの問題に関する連邦とラントの包括的で緊密な調整が不可欠との認識が形成されるに至り、第18期の連邦議会任期（2013年～2017年）におけるキリスト教民主同盟 CDU、キリスト教社会同盟 CSU、社会民主党 SPD の大連立政権⁽⁷⁾の政権協定書の中にも、地域を超えた非農業的投資家による農用地の直接的、間接的取得を制約する手段について精査すべきである、という項目が入れられることになった。

以上の背景のもとに、2014年1月16日ベルリンでラントの農業部局長達が、部局長会議を開催しこの作業グループ「土地市場政策」を設置した。作業グループは、土地市場政策の目標体系を検討し、その実現のための政策オプションを、特に土地法上の手段を考慮して提示することを目指し、2015年3月に上記報告書（注5）を提出した。

1. 農地の売買価格と賃貸価格の変動⁽⁸⁾

農地の売買価格については、2007年以来急激な価格上昇が観察されてい

(6) この点については後述。

(7) Deutschlands Zukunft gestalten Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 18. Legislaturperiode, S.86 なお第19期（2017年～）の政権協定書 „Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode, においては独立の項目はなくなったが、農地保護の項目において、「連邦は、均衡のとれた農業構造の達成と、農外投資からの防御という目標を持った、各州における土地法上の規制の刷新を援助する」という一文が加えられた。S.87 Die Bundesregierung unterstützt die Bundesländer bei der Novellierung bodenrechtlicher Vorgaben mit dem Ziel einer ausgewogenen Agrarstruktur und der Abwehr außerlandwirtschaftlicher Investitionen.

(8) Bodenmarktpolitik, S.10～13。

(9) ここで農地というのは、農業用利用地、Fläche der landwirtschaftlichen Nutzung, FdLN であり、これは土地評価法 Wertungsrecht 上の概念であって、農用地のすべてを包摂するものではなく、主として耕地と永年草地を指す。

る。2007年に対する2013年のドイツ全土の農地平均価格は、78%増となった。西部については54%、東部に関しては154%の増加となっている。西部との比較において、東部では、農地価格ならびに農地賃借料は長期にわたって極めて低い水準だった。2007年の東における農地平均価格はヘクタール当たり4,134€であり、西の平均価格16,394€の約4分の1であり、また賃貸料水準も、約2分の1程度であった。2013年の東における平均購入価格は10,510€/haであり、西部における25,189€/haの約42%と、率の上での差は縮まったが、購入価格の実額は、さらに広がっている。

ラントごとにみると、2013年に最も高い平均地価が支払われたのはバイエルンの39,797€/ha（対前年比+25.0%）、続いてノルトライン・ヴェストファーレンの33,951€/ha（対前年比+19.1%）だった。東部のラントでは、メクレンブルグ - フォアポメルンの14,255€/haが最高価格だった。2013年の東のすべてのラントにおいて購入価格は、前年比で平均9.6%上昇した。

土地の流動性についてもラントごとに相違している。2013年連邦全体で総計101,558haの農地が所有者を交代しているが、そのうち東が60,942haであるのに対して、西は40,616haであって、前者において明確に多くの農地が販売されていることがわかる。これは東西ドイツ統一後に開始された土地私有化政策の継続的展開によるものと分析されている。2013年、ドイツの全農用地面積1670万haのうち、0.61%の農地が販売された。東部では約1.1%であり西部の約3倍の面積となっている。

販売された農地面積も、ラントに応じて相違する。2013年連邦平均では1件当たり2.25haだが、西部のザールラント0.63ha、バーデン-ヴュルデムベルク0.78ha、ラインラント-プファルツ0.84ha、ヘッセン0.88haは、いずれも1ha以下であって最小なのに対して、東部のメクレンブルク-フォアポメルン8.71ha、ブランデンブルク5.02haは、最大の面積となっている。

農地価格の上昇の原因については、国際的、国内的要因が考えられている。⁽¹⁰⁾ まず国際農業経済の多様なアクターによって担われるグローバルな土

(10) Martinez, Landesbericht Deutschland, Kommission III, Europäischer Agrar-

地ラッシュについて世界銀行が指摘しているが、ドイツでの地価上昇もこの影響を受けている。国内的には、固有の要因として、インフラや住宅等の農外土地需要の高まり、食料および非食料（バイオガス）領域における農産物の高利回りの予測があり、さらに金融危機後の低金利において価値が安定した財貨への投資欲求、これについては特に農外投資家に顕著だが、農業サイドでも西部の大農業企業家もこうした欲求に駆られているという要因が挙げられている。この背後には、長期にわたる不況から2006年に脱出して経済が好況へと転じたことで、挽回期を迎えたという意識があるようだ。

次に用益賃貸借料についてみてみよう。農業構造調査の調査結果によると、2013年217,000の農業経営体が、1,000万 ha の農地を借地していた。このうち約3,000経営体が農場賃借であり、135,000ha の農用地が包摂されている。2007年まで賃料は西部では全く上昇しておらず、東部では低い水準から出発して若干の上昇があったにとどまっていた。しかし同年以降、賃料は明らかに上昇する。2013年に連邦平均243€/ha が賃料として支払われた（うち耕作地は277€、永年草地は153€）のに対して2010年では204€ だった。西部では2013年平均賃料294€（対2010年比+28%）、東は169€（対2010年比+20%）である。最高額はノルトライン-ヴェストファーレンで385€、ニーダザクセンで376€、東ではザクセン-アンハルトで231€ が最高額である。

中でも注目されているのが、この時期に賃料変更した契約を含む、新規貸付 Neupacht であり、これは数としては多くないものの（2013年で賃貸面積の約7%）、近年の新たな展開傾向を示すものとなっている。新規貸付における賃料は、既存貸付に比べて明瞭に高くなっている。2013年の新規貸付の平均賃料は、連邦で313€、西部442€、東部205€ である。東部で借地に占める新規貸付面積の割合は、西部におけるよりもはるかに高い。2013年に最高額が支払われたのは、ニーダザクセン520€（対2010年比+

31%)、ノルトライン-ヴェストファーレン510€（+7%）、シレスヴィヒ-ホルシュタイン487€（+36%）、東部ではこれもザクセン-アンハルトで263€（+10%）だった。

賃料の展開に地域差があることに関しては、多くの要因が考えられるが、特に次の点が挙げられている。①集積意欲のある経営数、②農業生産の集約度、③土壌改良度、④エネルギー生産のための土地需要、⑤非農業的利用の要請、といった要因である。

2. 経営・所有権構造⁽¹¹⁾

他経済部門と相違し、農業は、多くの小規模経営からなっている。法形式は、西部では個別経営、人的会社 Einzelunternehmen/Personengesellschaft が99.4%を占め（2013年）、東部では84.8%である。2013年の農業経営数は285,000だった。個別経営農業経営数の減少という方向で構造変化が進行しているが、減少率は近年下がってきている。なお経営の70%が50ha以下であるものの、100ha以上の経営階層においてのみ、経営数の上昇を確認することができる。

地域別にみると、東西と南北で相違がある。すなわち西部ではシレスヴィヒ-ホルシュタイン（北）の74haからバーデン-ヴュルテンブルグとバイエルン（南）の34ha、東部ではメクレンブルク-フォアポメルン（北）の284haから、ザクセンの144haという規模格差が存在する。東部の規模

形態別農業経営数

	2010	2013	2016
個別経営	273,000	256,000	244,200
人的会社	21,000	23,700	25,700
法人	5,100	5,300	5,500

連邦統計局

(11) Bodenmarktpolitik, S.13ff.

が大きいのは言うまでもなく、東ドイツ時代の集団農場 LPG からの転換という歴史的経路と関連している。

2013年の統計では、農地の約57%が、100ha 以上の規模の経営体によって経営管理されている。1,000ha 以上の最大規模経営体が約1,500あり（このうち97%が東部に存在）、これらが全農地の約15%を経営しており、一経営体当たりの平均規模は約1,700ha である。

また EU 農業政策上の直接支払いの請求権の観点から見ると、2013年に全支払い請求額の約16.5%にあたる 9 億5,940万ユーロが、1,832の大経営所持者（30万ユーロ以上の請求権を持つ経営、全経営の0.56%）に支払われた。この経営所持者達は平均すると、1,522ha 以上の面積につき請求権を行使した計算となる。

農地利用と直接支払い請求権の以上の動向に照らすと、作業グループは、看過し得ない経営集中が進行していると指摘する。

ドイツでは土地所有権者の統計が欠落しているが、農業構造の変動過程において所有権者が経営者である土地の比率は、西部では減少している。構造変動は経営における土地面積の増大という形で進行しているが、これは多くの場合追加賃借として実現されている。農業経営地に占める賃借地の割合は、2013年で連邦平均約60%、2016年で58.5%であった。これも西部と東部では展開が異なる。西部では1991年に借地率42%だったのが、2013年55%、2016年54.1%であり、東部では1997年に91%であったのが2013年で71%、2016年67.5%となっている。2016年で約1,000万 ha (9781.800ha) の農地が貸付地であり、通常の場合はその所有者は非農業者であって、その中にはかつて農業者だった者、ならびに農企業の持分所有者が含まれている。東部で借地率が低下したのは、後述するように、東西ドイツ統一後、国民所有財産としての農地を土地評価・管理公社が先ずは賃貸して農業経営を確立させ、次に賃借人に対して計画的に有利に賃借農地を売却することにより、所有権取得を進めたからである。

農業経営の場合基本的にどの法形式を選択するかは、経営者の自由であ

る。以前から農業経営の太宗は家族によって遂行されているが、近年家族による経営は、家族内で、あるいは他の家族経営と民法上の組合を設立したり、動物飼育の場合などになされる経営分割や、農業に近い経営活動（エネルギー原料生産や農業関係サービス業など）の展開に関連して、有限責任会社を設立したりするケースが増えている。東部の諸州では、既に1990年代初頭以来、複合化された経営構造が存在してきた。東ドイツ時代に分割された生産領域の統合で生じた大企業は、税金や補助金、その他の法的組織的な理由から、複数の子会社を設立してきた。東部での構造変動の一部は、法人におけるいわゆる「シェア・ディール」（既存の契約関係を維持したまま出資持分の過半を取得する）の形式での全経営の吸収合併を通じて生じていると観察されている。特に地域レベルで企業連合やホールディング構造（親会社による子会社への資本参加等）が出現しており、こうした現象は、西部においても観察されることが多くなっている。

しかしここ10年の動きとして顕著なのは、東部において地域を越えて展開されるホールディング構造だとみられている。この種の持ち株会社の多くは、西ドイツに本社を持ち、農業外の経済領域（不動産、介護サービス、家具、エネルギー生産等々）あるいは株式市場から自己資本を投資する。その成長戦略は、農企業を丸ごと購入することに向けられており、吸収企業の地理的立地は二の次である。農企業は持ち株会社による厳格で集権的な制御に服する。地域で展開されている個別経営との違いは、①経営の土着性を放棄していること、②収益を本社に持ち去ること、③平均経営規模を大きく超えるような成長拡大戦略をとること、などである。

3. 農地市場とその影響要因

地価上昇を引き起こした原因についても考察がなされているが、⁽¹²⁾ここでは特に以下の要因に注目したい。

第一に、農産物の価格動向である。1984年から2005年までの基調が名目

(12) Bodenmarktpolitik, S.17ff.

価格の停滞と実質価格の下落であったのに対し、2005年頃が転機となり生産価格の実質的上昇（2009年の経済金融危機による中断を経て）が基調となった。2005年から2014年の植物農産物の生産者価格インデックスは、31.3%の上昇を示している。農産物価格の上昇によって生産者は、一層の所得向上に期待を持ち、高いコストをかけてでも農地拡大をする意欲を持つようになる。

第二は、転用需要の圧力である。特に産業集中地域均衡における農地の価格水準が地価に影響を与える。2009年から2012年にかけて、農地面積は118,000ha 減少し、宅地と交通用地が109,000ha、林地が62,000ha 増加した。耕作停止地（補助金付き休耕地を含む）面積は、2001年の850,000ha から2013年の199,000ha へと減少している。農地面積の減少は、農地獲得をめぐる競争を激化させる。

第三は、国家による助成金である。面積当たりで支払われる助成金により、土地需要が高まり土地獲得競争が起こって地価を上昇させる。2013年にドイツで支払われた経営プレミアムの平均額は、ヘクタール当たり306ユーロに達する。同年ドイツに支払われた経営プレミアムは約51億ユーロであり、60%を占める賃借地に約31億ユーロが支払われた。農業構造調査のデータを基礎とすると、2013年に支払われた農地賃借料の総額は24億3千ユーロであるが、これは同年に賃借地に支払われた経営プレミアムの約80%にあたる。実際にどの程度の直接支払金額が、経営者を通じて土地所有者に差し出されたかは明らかでないが、それによって経営者と所有者の利得期待が高まり、農地を賃借し、あるいは購入しようとする場合の限界価格も上昇する。こうして直接支払いが少なくとも部分的に賃貸価格の傾向的上昇を生み、土地市場への圧力となっていることが推測されている。

ドイツでは、再生可能エネルギー法（EEG）の枠組みにおけるバイオガスからの電気生産に対する助成が、バイオガス施設の増大とそこからの生産量の増大をもたらしている（2013年末：7,850施設、約3,500メガワット）。2013年には、約110万 ha にバイオガス施設の稼働のための植物が植栽さ

れ、バイオディーゼルと植物油のための菜種が約746,000haの農地に植栽された。澱粉と砂糖からのバイオエタノールの生産とあわせると、2013年に全体で約210万 ha の農地（農地全体の17.8%）がバイオエネルギー生産に利用された。EEG によるバイオエネルギー助成は、生産者に契約期間（20年間）につき確実な高収入を保証する。特に家畜飼養頭数の多い地域においては、畜産とバイオガス生産との間で希少な農地取得の競争が生じ、賃料と購入価格の上昇を来している。さらにはバイオガス、風力発電、太陽光発電のための施設用地需要も農地に対する圧力となっている。

第四は、金融危機の帰結として、実物価値取得への関心が増大し、それが農地の購入価値の上昇に大きく影響した点である。経済・金融危機による投資家のリスク認識の変化と低利率によって、国債や株、ヘッジファンド等への投資は以前ほど魅力がなくなり、リスクを意識する投資家、機関投資家は、価値の安定性を約束する投資対象を求めることになった。土地資源の不増加性と農産物需要の高まりへの期待とに基づき、農地購入は、より安全で比較的に高利回りの投資対象と考えられた。

4. 国有財産の私有化

国有財産の私有化も、東部における構造変動に影響を与えたとみられている。その経緯は以下のとおりである。⁽¹³⁾

東西両ドイツの統一後の東部における農業政策の中心目標は、私的所有権の確立と保障、多様に構造化された農業の確立、経営・競争力のある農業経営再建のための条件の整備（農業適応法第1条および3条）と定められた。⁽¹⁴⁾ 旧東独の国民財産の私有化を定めたのは国民所有財産の私有化と再編成に関する法（信託法）⁽¹⁵⁾ だったが、この法律は農林地の私有化に際して

(13) Bodenmarktpolitik, S.22ff.

(14) Gesetz über die strukturelle Anpassung der Landwirtschaft an die soziale und ökologische Marktwirtschaft in der Deutschen Demokratischen Republik (Landwirtschaftsanpassungsgesetz - LwAnpG), 1990

(15) Gesetz zur Privatisierung und Reorganisierung des volkseigenen Vermögens

は、その経済上、エコロジー上、構造上、所有権法上の特殊性を顧慮しつつ行うべきことを規定した（法第 1 条 6 項）。土地評価・管理公社 Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG) が設立され、信託機関が持つ旧東ドイツの農林地 100 万 ha の賃貸、売却を公社が受託することになった。

統一後の第一段階では、公社は農地の長期の賃貸借契約締結により、農地の経営管理を確保した。第二段階では、補償・給付法と土地取得令により、土地収用に対する調整として旧所有者と、BVVG の長期賃借人に、土地を一定の範囲で有利に取得させる手続きがとられた。賃借人に対する有利な条件での売却は、2009 年まで行われたが、その時点までに 37 万 ha の農地が賃借人に売却された。旧所有者に対する優遇売却はその後も続いたが、2007 年から連邦と各州が共同で私有化原則⁽¹⁶⁾の中で確定した私有化政策（旧所有者に対する直接販売以外の売却）に基づき、購入者を公募することになった。売却は取引価格で行われる。直ちに土地を購入することができない経営者に更に長期間賃借させて力をつけさせ、その契約期間が満了すると、公募による売却に先立って賃借人へ売却機会を与える。統一後約 35 年、すなわち 2025 年まで計画的に年間 25,000 ha を超えない範囲で売却することにより、土地市場の高騰や農業経営への圧迫を回避することが目指された。しかし BVVG が公募する原則をとった結果、東部ドイツ土地市場における市場の透明性が明確に高まり、これが土地市場における価格高騰の原因ともなった。

5. 非農業者による地域を越えた投資活動

非農業者による農地への投資活動がどのような形で展開され、農業構造の変動にいかなる影響を与えているかについて、連邦食料農業省は、その

(Treuhandgesetz)

(16) Grundsätze für die weitere Privatisierung der landwirtschaftlichen Flächen der BVVG

附置研究所であるチューネン研究所⁽¹⁷⁾に、調査研究を委託した。2011年、13年、15年、17年の4回にわたって調査報告⁽¹⁸⁾が出されている。東部ドイツの各州における動向を対象とした調査だが、いわゆるシェアディールを含めて、一定のサンプル数を確保して行われた調査結果が2015年報告であり、ここで欠落していたブランデンブルグ州の調査を加えた報告が、2017年のものである。そこで以下、15年と17年の調査で明らかにされた事実についてみておくこととしよう。

まず調査対象地域の選定だが、東部5州につき、各州農業省に可能な限り典型的な郡を二つ選定させ、当該郡部に存在する全ての農業法人のリストの提供を依頼する（登録協同組合、株式会社、有限会社、有限合資会社のいずれかの法形式を持つ全ての農業企業を調査対象とする）。このそれぞれの資本の現実の所有者（持分所有者）ならびに所有者構造の変動（持分購入⁽¹⁹⁾）を2007年以降調査する。

(17) *Johann Heinrich von Thünen-Institut*, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (<https://www.thuenen.de>) この研究所は、政府の政策判断に対して科学的根拠を提供することを目的に研究活動を展開している。研究成果に基づく提案は、時々政権の政策方向と一致するとは限らない。その意味で独立性を保った研究所であるという自己規定がなされている。

(18) 最初の調査報告は、*Forstner B, Tietz A, Klare K, Kleinhanss W, Weingarten P* (2011): Aktivitäten von nichtlandwirtschaftlichen und überregional ausgerichteten Investoren auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Deutschland, Sonderheft 352, Braunschweig, である。しかしこの調査は、持分購入を対象としていなかった。その欠を埋めるべくなされた調査の報告が、*Bernhard Forstner und Andreas Tietz* (2013), Kapitalbeteiligung nichtlandwirtschaftlicher und überregional ausgerichteter Investoren an landwirtschaftlichen Unternehmen in Deutschland, Thünen Report 5 である。さらに *Andreas Tietz*, (2015), Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Bestandsaufnahme und Entwicklung, Thünen Report 35, は2007年から2014年の期間についての動向の調査結果であり、2017年までの動きを追った調査結果が、*Andreas Tietz* (2017) Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Entwicklung bis 2017, Thünen Report 52 である。

(19) なおこのような法形式を持つ企業数は、東部で統計的に把握できる全農業経営体数の16.7%に当たり、56.4%の農地面積を経営している。

調査対象農業経営が、所有権者の属性に応じて区別される。最も主要な区別は、所有する者が地域に居住している場合と居住していない場合という基準であり、大きく 3 つのカテゴリーに分類される。第一は、地域に居住している持分所有者、第二は、地域を越えて行動する農業関連投資家、第三は、地域を越えて行動する農外投資家、である。

「地域を越えて行動する」というのは、経営の所在地から 50km 以上離れている所に居住し、他の地域での経済活動が認められる全ての所有者を指す。カテゴリーへの分類対象は、当該企業の持分の過半を所有する者である。

5 州各 2 郡、10 地域で、853 企業が調査対象とされた。地域に応じて調査対象企業の本数は 38 件から 201 件という幅がでた。メクレンブルグ・フォアポメルン対象郡の地域が広いので、330 件と突出した。対象企業の経営面積を合わせると、709,000ha となり、調査対象地域の全農地面積の 56% に相当する。

法人の過半所有権者の状況を地域別にみると (表 1)、地域を越えて行動する農業関連投資家、農外投資家の割合が高いのは、メクレンブルグ・フォアポメルン州である。ブランデンブルクがこれに続く。ザクセンでは、地域を越えて行動する農業関連投資家の経営数、面積が占める割合が

表 1 法人の過半所有権者、経営体数と経営面積の割合 2017年初頭

地域 (州各 2 郡)	地域で行動する 所有権者 (%)		地域を越えて行動する投資家 (%)					
			農業関連		農外		総計	
	経営数	面積	経営数	面積	経営数	面積	経営数	面積
Mecklenburg-Vorpommern	59%	66%	22%	14%	19%	20%	41%	34%
Brandenburg	64%	71%	20%	13%	16%	16%	36%	29%
Sachsen-Anhalt	78%	85%	13%	8 %	9 %	7 %	22%	15%
Thüringen	77%	85%	9 %	6 %	14%	9 %	23%	15%
Sachsen	68%	81%	28%	18%	4 %	1 %	32%	19%
総計	66%	75%	20%	13%	14%	12%	34%	25%

高いのに対して、農外投資家が占める割合は極めて低い。ザクセン・アンハルトとテューリングンでは、地域を越えて行動する投資家の割合は少ない。地域によって状況が異なることを確認することができる。

経営体数を見ると、農業関連投資家が、総体として農外投資家よりも割合が高いが、経営面積を見ると、両投資家に大きな差はない。

調査対象である853企業のうち、145が、2007年～2017年上四半期まで（調査実施期間）の期間中に、新たに設立されたものである。この形式の上で新設されたもののうち41件が、農業個別経営あるいは人的会社の買取であった。さらに108の経営体において、過半所有権者の交代を帰結させる持分購入が行われた。この全部で149の買い取られた企業が経営する面積は、約124,000haであり、これは調査対象企業の17%に当たる。

表2は、新過半所有権者によって購入された企業数と農地面積の割合を示している。ここでも州によってばらつきがある。ブランデンブルグ州が経営数、面積とも多く、メクレンブルグ・フォアポメルンがこれに続く。他の3州は、これに比べて低い割合となっている。

2016年にドイツ最大の農業ホールディング KTG が倒産したことは前述のとおりである。その子会社が他の投資家に売却された。調査対象地域に

**表2 2007年から2017年までの法人の引き受け経営体数と経営面積の割合
2017年初頭**

地域（州各2郡）	地域で行動する 所有権者（％）		地域を越えて行動する投資家（％）					
			農業関連		農外		総計	
	経営数	面積	経営数	面積	経営数	面積	経営数	面積
Mecklenburg-Vorpommern	6 %	7 %	7 %	6 %	9 %	11%	16%	17%
Brandenburg	3 %	3 %	4 %	7 %	13%	13%	17%	20%
Sachsen-Anhalt	5 %	3 %	2 %	1 %	3 %	3 %	5 %	4 %
Thüringen	0 %	0 %	6 %	6 %	4 %	3 %	10%	9 %
Sachsen	7 %	8 %	7 %	6 %	0 %	0 %	7 %	6 %
総計	5 %	5 %	5 %	5 %	7 %	7 %	12%	12%

おいては、2007年に KTG に買い取られたばかりの 5 つの KTG 子会社が存在した。こうして同一企業につき複数回にわたる買取が調査期間において発生した（全部で7,000ha に上る 8 件の複数回買取）。

全体で157の買取件数のうち18件は、すでに地域を越えて活動する投資家の手中にあった企業の買取であった。残り139件の前所有者は、地域在住であり、ほとんどが複数家族企業だった。新過半所有者は、44件においてのみ（28%）地域在住であり、ほとんどが一家族企業である。これに対して新所有者の30%が地域を越えて活動する農業関連投資家であり、42%が、農外投資家である。以前から地域を越えて活動する投資家の手中にあった企業のほとんどが、地域を越えて活動する他の投資家によって買い取られた。2 件においてのみ買取者が地域在住であった。したがって地域を越えて活動する投資家の手中にある経営数と農地面積は、常に増加してきた。調査地域では、一年当たり5,300ha と23,100ha の間の面積が新しい所有者によって買い取られた。こうしたことから、農業経営体は、一たび地域を越える大きなホールディングに把握されると、持分売買に際して二度と地域在住の手には戻らず、大きな結合の中に止まる、ということが分かる。

10年の調査期間を通して、155,733ha の農地が売却された。全農地面積1,271,943ha の12.2%にあたる。他方、これとは別に28,541ha の所有土地がシェアディールによって新資本所有者に移転された。10年間に2.2%の面積が、シェアディールを通じて所有者を交代させている。ブランデンブルグの調査地では3.9%、メクレンブルグ・フォアポメルンでは2.9%、テューリングゲン、ザクセンでは1.5%、ザクセン・アンハルトでは0.5%となっている（以上表3を参照）。

この数値の評価については、農地市場で取り扱われる面積との比率という視点からもまた重要な意味を持つことになる（図1）。農地市場での売買は、農林地取引法による官庁の審査に服すが、シェアディールはこれに服さない。後者を通じて追加的に移転された所有権面積は、法的に制御さ

表 3 調査地域における農地購入面積とシェアディールにより移転された農地所有地面積の比率

地域（州各2郡）	農地面積 全体 2016年	売却された農地面積 2007～2016 【A】		シェアディールを通じ て取得された農地面積 2007～2016 【B】		【B】 / 【A】
	ha	ha	%	ha	%	%
Mecklenb. Seenplatte	287,229	38,377	13.4	8,466	2.9	22
Vorpommern-Rügen	202,482	20,142	9.9	5,925	2.9	29
Märkisch-Oderland	126,305	32,521	25.7	6,318	5.0	19
Teltow-Fläming	91,451	10,370	11.3	2,164	2.4	21
Anhalt-Bitterfeld	89,651	14,970	16.7	443	0.5	3
Stendal	148,390	14,060	9.5	854	0.6	6
Schmalkalden-Meiningen	41,017	4,502	11.0	846	2.1	19
Sömmerda	57,693	4,577	7.9	572	1.0	13
Bautzen	99,913	4,702	4.7	1,676	1.7	36
Nordsachsen	127,812	11,513	9.0	1,277	1.0	11
総計	1,271,943	155,733	12.2	28,541	2.2	18

Andreas Tietz (2017) (注16) 表16、17より作成

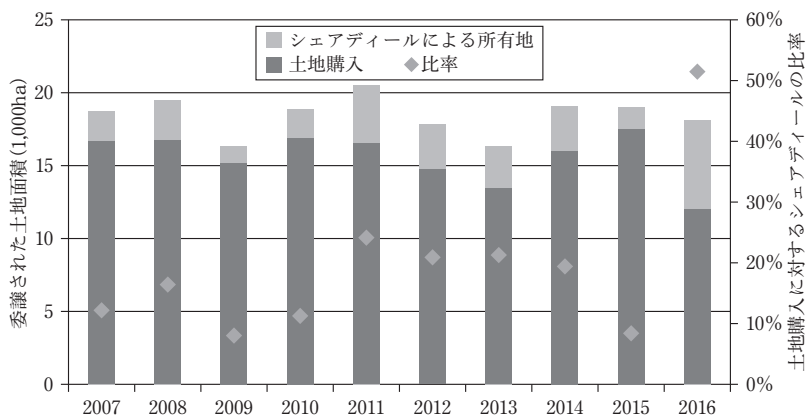
れた土地売却面積の18%に相当する。

図1を見ると、農地市場での土地売買面積と、シェアディールによる面積の比率は年ごとに相違していることが分かる。2009年と2015年は、シェアディールの比率が8%に過ぎなかったのに対し、2011年～2014年は20%を超え、さらに2016年においては、例年の水準をはるかに凌駕している。これも KTG 破産の影響であり、将来の動向を予測する手掛かりとはならない。特徴的なことは、農地市場での土地売買面積が減少していることである。これは2016年に BVVG が私有化原則を見直し、私有化期間を2025年から2030年へ延長し、年間売却面積を約10,000ha に縮減する新たな基準⁽²⁰⁾を連邦と合意したことによる。

以上のことからチューネン研究所報告は、今後の見通しを、① BVVG による新基準からして東部における農地市場は傾向的に縮小する、②法人

(20) Informationen für Presse, Funk und Fernsehen vom 8. Januar 2016, BVVG

図 1



Andreas Tietz (2017) (注 16), S48

は引き続き土地所有権を取得して経営農地面積に占める所有権持分を上昇させる、③シェアディールの方法での農業経営の買収のケースは、ここ数年少なくとも減少に転じない、④したがってシェアディールによる土地所有権取得の、市場における農地土地売買に対する比率は18%を超えるであろう、と予想している。

6. 問題

こうした見通しから懸念されているのは、例えば、農地の少数者への集中が、農村地域における社会問題を生じさせる主要原因となることである。地域に居住しない者の手に土地所有権や経営が集中していくと、地域を越えて活動する資本所有者は、子会社の所在地で収益税や所得税を払わないので、地域に根を下ろす経営が納入するはずの税が農村の自治体に入ってこなくなる。多くの政策文書が、今日においても土地所有権の分散を社会的指導像としている所以である⁽²¹⁾。

(21) 例えば Bodenmarktpolitik, S.38, *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*, Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2015, (1) (41),

法的な問題として深刻に受け止められているのは、東部ドイツにおいて農林地取引法が、事実上効力をますます減じていくことである。一方で農地の直接購入は、州の規制に応じて2 haあるいはそれより小さい規模から農林地取引法上の審査・許可手続きに服し、高い行政費用を生み、訴訟になる場合も多くなる。他方でシェアディールによる土地所有権の間接的移転の場合は、しばしば何百ヘクタール規模で所有権者が交代するのに、その取引を官庁に知らせなければならないものではない。

この問題は、農林地取引法の正当性を脅かすことにもなりかねない。農地の直接売買とシェアディールによる間接的取得の不平等な扱いは、法律上矛盾するものと受け取られ、農林地取引法は何のために必要なのか、そもそも如何なる農業構造がそれによって保護されるべきなのかという疑問を改めて生じさせるからである。

以上みてきたような農業構造の変動と、それに伴う法の機能不全という問題に対して、連邦と各州は如何なる対応を取ろうとしているのだろうか。

Ⅲ．土地政策

農林地取引法のあり方について考えるに際しては、当然のことながら法の実現によって目指されるべき土地政策上の目的が先在していなければならない。この目的は時代に応じて変化する。時代の変化の中で今後の土地政策上の目標をドイツはどのように掲げようとしているのだろうか。これを知るうえで当面手掛かりとなるのは、やはり連邦と各州の作業グループによりまとめられた「土地市場政策」報告書であろう。

1. 土地政策課題の変化

⁽²²⁾
報告書は、国家の土地政策の課題を、土地の市場による分配、国家によ

CDU-Bundesfachausschuss, Landwirtschaft und ländlicher Raum, 2015, S.4等

る配分、資源保護の三つのカテゴリーに整序しつつ、時代の変遷に応じた土地政策上の目標の重点移動を、農業構造に即してまとめている。

第二次大戦後において連邦政府の目標は、食糧の生産を確保し、供給能力のある農業経済を樹立するために、農業による生計・生活基盤を創出し、農民経営を全体として維持することであり、したがってこの時期においては配分目的と分配目的（効率的土地利用）が主であった。1970年以降になると、土地近郊を中心に土地利用の衝突が前面に出てくる。農地整備の法的基礎もこの衝突を適切に解決するには十分でなくなった。80年代、90年代においては、農業・環境政策上の条件変化、すなわち農業を原因とする環境問題の深刻化、土地利用上の衝突の激化を背景として、資源保護目的が前面に出てきたのであり、これは1976年の連邦自然保護法、1994年の農地整備法の改正、1998年の連邦土壤保護法に表現されることになる。また配分目的も、東西ドイツ統一後の土地返還と私有化の関連で再び意味を持つようになった。農外投資家の活動と、農業において進行する集中化傾向に関する目下の議論は、分配・配分政策上の目標設定と結合する。

以前は連邦の『農業報告書』⁽²³⁾の中に、土地市場政策に関する具体的な記述が含まれていた。1975年の農業報告書には、例えば「農村発展—農業構造」の章の下に、「土地政策」という項目が置かれ、そこに以下の事項が目標として掲げられていた。①十分な経営能力の創出と農業個別経営の生産性の奨励、②農村におけるインフラ整備、③農地整備、④農村における居住・休暇の魅力化、⑤エコロジー上の要請と余暇の観点を考慮した景観形成、⑥所有権の広範な分散の維持と促進。また土地政策の基礎は、「個人自由の表現としての社会的拘束の中の土地所有権」である、とも書き込

(22) Bodenmarktpolitik, S.34ff.

(23) 連邦政府は、2007年まで毎年『農業情勢に関する報告書』を連邦議会と連邦参議院に提出していた。報告書は、農業情勢とならんで農業政策上の目標と施策について記述した。2011年から報告書の提出は4年ごとになった。

まれていた。

連邦農業省がその土地政策上の目標を公表したのは、1990年の農業報告が最後だった。ここには75年報告書に掲載された目標とならんで、社会的選好の変化、環境問題の激化、国際関係上の義務の強化を背景とする新しい目標が詳細に付け加えられた。

しかしその後連邦食料農業省は、土地政策上の目標と農業構造上の指導像を明示することを放棄するに至った。したがって土地法の領域における行政実務や裁判は、連邦と諸州の刊行物（例えば農業報告書）における土地市場政策や農業構造政策に関する最新の表明に、依拠することができなくなったのである。⁽²⁴⁾ 農業土地市場の新たな展開、ならびに問題認識の変化といった背景の下で、土地市場政策上の目標を新たに定式化することが必要となってきた。

2. 今後の土地政策上の目標

連邦と各州の作業グループは以上の認識に立って、今後の土地市場政策上の目標を取りまとめたが、その前提として土地市場政策上の二つの基本原理、すなわち所有権の保護（土地処分自由）と所有権の社会的拘束性から出発すべきだとしている。

土地は増やすことができないので、土地の生産機能の持続的確保を保障することは必須のことになる。したがって農業政策の重要要素としての農地政策は、農村の独自の能力を活性化させ、所得源泉の維持創出を下支えし、持続的な土地利用を保障することに寄与しなければならない、その際自然と農業景観の多様性と独自性の確保を顧慮しなければならない、としている。土地市場政策は、一般農業政策の枠組みの中で追及される目標を超

(24) 許可官庁や裁判官は、農林地取引法が規定する農地売買の不許可事由「土地の不健全な分割」という不特定の法概念を適用するに際して「譲渡が農業構造の改善措置」と矛盾してはならない、という基準に準拠してきた。時々の農業構造の改善措置の内容は、農業報告書の記載から読み取られてきたのである。

えて、以下に掲げる a から g までの固有の目標の達成に寄与すべきものとしつつ、しかしこれらの目標間には大なり小なりの緊張関係が存在する。目標間に衝突が生じた場合には、それぞれの政策的措置の具体的な設計の中に反映される、目標の重要度の判定を通じて、衝突を回避することが政策の任務だ、と認識されている。

a) 土地所有権の広範な分散を維持し、促進すること

所有権が広範に分散していることは、社会的市場経済の基本原則であり、国民経済の社会的まとまりと社会的平和のための重要な前提条件である。所有権は土地との責任を持った関係形成と持続的な土地経営のための最善の手段である。さらに土地所有権はアイデンティティと連帯を作り出し、人が農村地域に止まることに寄与している。したがって土地市場政策は、社会が望む土地所有権の広範な分散を確保することに寄与すべきである。

b) 地域の土地市場における市場支配的地位の回避

需要あるいは供給サイドにおける市場支配的地位は、市場経済の原則を無力にし、地域の土地市場における経営の機会平等を阻害し、経営能力のある農業経営の維持と創出を脅かす。賃借地と所有地の地域における集中の存在は、さらに集中を拡大させる可能性があり、農業構造に対して望ましくない作用となりうる。したがって土地市場政策は、個々の自然人や企業が、地域の土地市場に対して市場支配的地位を持つことを回避することに寄与しなければならない。

c) 土地取得に際する農業者の優位

農地が市場に提供される場合には、農業経営の経済的安定性と持続的発展のために農地を所有しているということが持つ重大な意味からして、農地取得に際しては Landwirt「農業者」に優先権を与えるべきである。⁽²⁵⁾

(25) 農林地取引法は「農業者」の定義づけをしていない。判例は、同法の「農業者」を「土地利用に立脚して計画的に植物を植栽し、あるいは家畜を飼育することを内容とする経営を遂行する者」と解釈している。経営の法形式はここでは問題に

現行農林地取引法第9条1項は農地取引の不許可事由の一つとして、「譲渡が土地の不健全な分割を意味する場合」を挙げている。判例は、当該売買契約の取得者が非農業者の場合であって、この者とは別に当該農地を取得する意思と能力のある地域在住の農業者がいて、経営規模の拡大を必要としている場合、非農業者への譲渡を「不健全な分割」と解釈してきた。作業グループは、まさしく農地取得に際する非農業者の利益が増大している現状において、農業者の優先を確保する規制を維持しあるいは具体化する必要を強調しているのである。

d) 農業の承継の確保

ドイツにおける農業者年齢階層構造からして、農業教育を受けた多くの若手を新規参入させること、ならびに若手による経営の継続をはかることが必要である。土地市場政策もこのことへ貢献することが可能だが、重要なことは多様な政策領域における施策を包摂する包括的政策である。

e) 農地価格と賃借料の高騰の抑制

今日多くの地域で、農地価格と賃借料は、多くの農業経営体にとって賃借農地を手放さずに維持したり、経営能力のある経営を維持するために必要な土地を、購入により集積することを、経営上不可能にするほどの水準に高騰している。土地市場政策は、憲法と社会的市場経済原則を顧慮しつつ農地価格の高騰を抑制しなければならない。

f) 農地の農業的利用の優先

土地の増加不能性に鑑みて農地の農外利用と効果的に対峙することが要請される。農業上利用されている土地は、世界的に増大する食料、飼料、再生資源需要のための生産基盤であるのみならず、水と気候の循環、ならびに生物多様性にとっても重要な意味を持っている。土地市場政策はしたがって非農業的土地利用を縮減することに寄与しなければならない。

ならない。協同組合、資本金会社、人的会社も「農業者」たりうる。Bodenmarktpolitik, S.66 但し作業グループの報告書が、Landwirtin と Landwirt を書き分けているのを見ると、主として自然人を想定しているとも読める。

g) 土地市場情報と市場の透明性の改善

土地市場政策の領域における政治的決定は、土地市場における価格動向と面積移動に関する包括的で質の高い最新データを必要とする。この中に農地所有権と賃借権の情報も含まれていなければならない。土地の有意義な分配という観点からも市場の十分な透明性は不可欠である。透明性は統計上のデータ整備だけでなく、土地市場に登場する主体の活動にも及ばなくてはならない。

3. 分析

連邦と各州の作業グループがまとめた報告書の土地市場政策に関して注目しておきたいのは、政策の歴史を振り返る中で政策内容を、土地の市場による分配 *Allokation*、国家による配分 *Verteilung*、資源保護 *Ressourcenschutz*、の三つの要素に還元し、それらの連関如何という視角からとらえていることである。

戦後ドイツの経済秩序における分配と配分の関係を最も一般的に表示する言葉として、社会的市場経済がある。敗戦後の経済復興に当たり、国家が統制する経済でも、純粹に自由な市場経済でもない、社会的公正と補完しあう第三の形態の市場経済像として経済学者 Alfred Müller-Armack により提唱された。経済秩序は自生的に機能するものではなく、国家による制度化を前提とするという基本的な考えが背後にある。したがって土地市場も他の市場と同様にこの基本原理に服することになるが、問題は土地所有権（特に処分権）の自由にとどの程度の制約を課すことができるかである。農林地取引法による規制をめぐって裁判でも争われてきたし、この局面で分配と配分の関係が常に論点となってきた。連邦最高裁判所が1961年の判決で「現に拒否されるべき譲渡行為だけが許可要件にしたがって妨げられなければならないのであり、細かなことにこだわって取引に介入したり、譲渡人が見つけた取得者より、農業政策上の利益に照らして好ましい者に誘導するような決定をすることは、許可官庁の課題ではない。許可の拒絶

は、経済秩序の最も重要な原則の一つである譲渡・契約の自由に対する侵害となるので、この法律行為は通常の場合認められねばならない。許可の拒絶を可能とする規定は、したがって例外規定として狭く解釈されねばならない。」としたのに対して、連邦憲法裁判所は67年の判決⁽²⁶⁾で、土地は増産できず、かつ不可欠のものだから、その利用を、自由な諸力の予想し得ない使い道に、また個々人の任意に委ねることは許されない、法と社会は、むしろ土地に、他の財よりも強い程度において公共の利益を認めることを要請している、農地の取引は、他の資本との取引のように自由であってはならない、とした。

農地取引の自由か、制約かの問題は、憲法上の論点を形成するとともに、EU 法との関係では、人、モノ、サービスの域内での自由な移動、EU 市民に対する契約上の差別の排除が要請されることから、農地取引の自由度を上げる方向に傾斜する。他方でエコロジー上の要請は、土地市場の自由を制約する方向で機能する。土地政策を考えるに際して考慮されるこの三つの要素は、作業グループの報告書には明示されていないが、持続可能性の概念をすぐに連想させる。2002年社会民主党と緑の党の連立政権は、「ドイツのパーспекティヴー持続的発展のための私たちの戦略」⁽²⁷⁾を公表し、その中でドイツ政府は、持続的発展を、あらゆる政策領域を横断する課題として認識し、これを政府の全政策の基本原理として位置付けた⁽²⁸⁾。土地政策もこれが反映されていると見るができるように思われる。持続可能性を、経済・社会・環境という三つの異分野間の構造的連関⁽²⁹⁾に関する全体ビジョンを構想する概念と捉え、市場による土地分配【経済】、国家による土地配分【社会】、土地のエコロジー的把握【環境】

(26) BVerfGE21,73ff., 1 BvR169/63

(27) *Bundesregierung*, Perspektiven für Deutschland - Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung

(28) 棚澤能生「持続可能な社会への大転換ードイツの挑戦ー」森・白藤・愛敬編『3・11と憲法』2012年、172頁以下。

(29) 棚澤能生編著『持続可能社会への転換と法律学』2016年、1頁以下。

の三要素間の関係として土地政策が把握されていることが直ちに了解されるのである。

具体的な a)～g) の土地政策の目標は、規制を通じて農地の集中を排除し所有権を分散させ、農業目的の利用の確保を図ろうとするものであることを確認することができる。g) 土地市場情報と市場の透明性の改善目標も、農地の市場取引の活性化を促進するための基盤整備という日本的な文脈で掲げられているというよりは、農地の所有権に関する統計の不在、会社の持分取引を通じた農地所有権の移動の把握の困難性を解消して、農地の直接売買ならびにシェアディールによる所有権集中の実態の正確な把握により合理的な施策が講じられる基礎を形成することが目指されているのである。市場を通じた土地分配による構造変動を、配分を通じて是正していくことが土地政策目標の基調となっていることを確認しておきたい。

土地政策上の目標を実現する重要な手段として土地法制を挙げることができる。中でも農林地取引法はその中心的位置を占める。しかしながらこれまで見てきた通り、同法が抱える欠缺によりその正当性根拠が動揺し始めているのである。農林地取引法をめぐる今日の問題状況について検討することが次の課題となる。